

Amtsautorität: Der wunde Punkt der Chancengleichheit

Sascha Wolf

2020-05-28T18:15:39

Die „Amtsautorität“ ist ein schillernder Begriff, der eigentlich besser zur Obrigkeitshörigkeit im wilhelminischen Kaiserreich passt als in die heutige Zeit. Schließlich hat die Verfassung die Untertanen, die sich einst einem autoritären Herrscher unterordnen mussten, schon längst zum Souverän des demokratischen Staates gemacht. Dennoch stellt die Frage nach der „Nutzung von Amtsautorität“ einen festen Bestandteil der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts dar, wenn es um die Reglementierung der Neutralitätspflicht der Amtsträger zugunsten der Chancengleichheit der Parteien geht.

Die Rechtsprechungsreihe wird am 9. Juni durch das Urteil im Fall Seehofer fortgeschrieben werden. In der Sache geht es um ein Interview zwischen Journalisten der DPA und dem Innenminister Seehofer, das im September 2018 über die Website des Innenministeriums verbreitet wurde. Im Interview bezeichnete Seehofer die Tätigkeit der AfD als „staatszersetzend“. Anlass dafür war, dass der AfD-Abgeordnete Brandner dem Bundespräsidenten zuvor im Bundestag vorgeworfen hatte, menschenverachtende Regime zu hofieren und linksextremistische Konzerte zu bewerben – Anschuldigungen, die sich ihrerseits inhaltlich kaum halten lassen. Der Tenor der Entscheidung lässt sich schon jetzt einigermaßen klar antizipieren: Das Gericht wird die Verbreitung des Interviews über die Website des Ministeriums wohl als Verstoß gegen die Chancengleichheit der Parteien werten. In der Entscheidung wird auch das Kriterium der „Nutzung von Amtsautorität“ nicht fehlen, dessen Funktionalität schon vor dem Fall Seehofer in Frage gestellt wurde. Dass es im Fall Seehofer letztlich keine entscheidungserhebliche Rolle spielen muss, weil auf andere Kriterien zurückgegriffen werden kann, dürfte die Begründung erheblich vereinfachen. Gerade auch deshalb bietet der Fall Anlass, die schwierige Rolle der Amtsautorität in der Rechtsprechungslinie zu reflektieren.

Die Bedeutung des Falls Seehofer

Aus Perspektive der ministeriellen Äußerungsbefugnisse gehen dem Fall Seehofer die Fälle [Schwesig](#) und [Wanka](#) voraus. Deshalb sind auch die verfassungsdogmatischen Elemente, die das Gericht seiner Entscheidung zugrunde legen wird, einigermaßen berechenbar. Nutzen Amtsträger entweder amtliche Ressourcen, unter denen das Bundesverfassungsgericht alle personellen, technischen, medialen und finanziellen Mittel des Amtes versteht, oder ihre „Amtsautorität“, dann bindet sie die Chancengleichheit der Parteien an ein gewisses Maß an parteipolitischer Neutralität. Das geforderte Neutralitätsmaß ist zwar im Einzelfall von der Funktion des Amtes abhängig, der Fall des Innenministers Seehofer dürfte insofern aber durchaus mit dem Fall der ehemaligen

Familienministerin Schwesig oder der ehemaligen Bildungsministerin Wanka vergleichbar sein. Die Bezeichnung der Tätigkeit der AfD als „staatszersetzend“ dürfte diesem Maßstab kaum genügen, jedenfalls solange die Partei vom Bundesverfassungsgericht nicht als verfassungswidrig eingestuft wird.

Dass der Fall nach Einschätzung von Andreas Voßkuhle „[in seiner rechtlichen Dimension überschaubar](#)“ ist, liegt aber nicht nur am hohen Grad der dogmatischer Verfestigung, den die Rechtsprechungslinie bereits erreicht hat, sondern eben auch an der recht einfachen Subsumierbarkeit des Sachverhaltes. Die Nutzung der Website des Innenministeriums zur Verbreitung des Interviews stellt eindeutig einen Rückgriff auf eine mediale Amtsressource dar, der den Anwendungsbereich der Neutralitätspflichten eröffnet. Ob Seehofer im Interview seine Amtsautorität genutzt hat, spielt daher keine entscheidende Rolle. Hier liegt die Parallele zum Fall Wanka und der große Unterschied zum Fall Schwesig. Auch im Fall Wanka konnte die Bindung an parteipolitische Neutralitätspflichten recht einfach aus der Nutzung der Website des Ministeriums abgeleitet werden. Mangels Nutzung amtlicher Ressourcen kam es im Fall Schwesig dagegen allein auf die Frage an, ob die Ministerin im Presseinterview auf ihrer Amtsautorität zurückgegriffen hatte oder sich „nur“ als Parteipolitikerin Schwesig äußerte. Die Entscheidung, ihr die Rolle der Parteipolitikerin zuzusprechen, erforderte einigen Argumentationsaufwand. Sie hätte wohl juristisch ebenso vertretbar auch anders ausfallen können.

Wird das Bundesverfassungsgericht den Fall Seehofer tatsächlich entsprechend dem Fall Wanka entscheiden, kann wohl davon ausgegangen werden, dass künftig von der Nutzung amtlicher Ressourcen zur Verbreitung vergleichbarer Äußerungen Abstand genommen wird. Dann wird aber wohl auch die „Nutzung der Amtsautorität“ als allein entscheidungserhebliches Kriterium wieder stärker in den Fokus rücken, denn eine rhetorische Entschärfung der Kommunikation zwischen der AfD und den Amtsträgern anderer Parteien kann auf absehbare Zeit wohl kaum erwartet werden.

Chancengleichheit zwischen Staat und Gesellschaft

Die Grundproblematik der Rechtsprechung zur Chancengleichheit der Parteien ist unmittelbar in der liberalen Konzeption des Dualismus von Staat und Gesellschaft verwurzelt. Der politische Wettkampf der Parteien um die Gunst der Wähler vollzieht sich im Rahmen der freien gesellschaftlichen Sphäre. Die Parteien, die es schaffen, Wahlen zu gewinnen, überschreiten faktisch die Grenze zum staatlichen Bereich, indem sie staatliche Ämter durch Parteimitglieder besetzen. Durch die Besetzung staatlicher Ämter mit Parteimitgliedern eröffnet sich ihnen die Möglichkeit, auf staatliche Ressourcen zuzugreifen, die den anderen Parteien verwehrt bleibt. Könnten sie diese Ressourcen frei nutzen, um auf den politischen Wettbewerb einzuwirken, hätten sie einen starken Wettbewerbsvorteil. Sollen die unterlegenen Parteien die Chance haben, künftige Wahlen zu gewinnen, muss dieser Wettbewerbsvorteil reglementiert werden. Deshalb unterliegen Amtsträger gewissen Beschränkungen, wenn sie von der staatlichen Sphäre aus auf den gesellschaftlichen Parteienwettbewerb einwirken.

Da Parteipolitiker aber auch nach der Amtsübernahme noch Parteipolitiker bleiben, die im Hinblick auf künftige Wahlen am Parteienwettbewerb teilnehmen müssen, entsteht das bekannte Abgrenzungsproblem der Doppelrolle von Amtsträgern. Ein Einwirken auf den politischen Wettbewerb durch einen Parteipolitiker, der zugleich auch Amtsträger ist, muss situationsabhängig entweder der freien gesellschaftlichen Sphäre oder der reglementierten staatlichen Sphäre zugeordnet werden. Eine der Hauptaufgaben der Rechtsprechungslinie zu den Neutralitätspflichten ist es deshalb, funktionale Abgrenzungskriterien zu entwickeln, die Amtsträger immer dann an Neutralitätspflichten binden, wenn sie auf Wettbewerbsvorteile zurückgreifen, die ihnen ihr Amt gewährt.

Von materiellen und immateriellen Wettbewerbsvorteilen

Bezüglich der Wettbewerbsvorteile, die sich aus der Nutzung personeller, technischer, medialer oder finanzieller Amtsmittel ergeben, ist eine recht eindeutige und überzeugende Zuordnung möglich. Ob eine Website einem Ministerium zuzuordnen ist und ob sie zur Verbreitung einer Aussage genutzt wurde, ist in der Regel klar erkennbar. Die schwierige Frage, wie groß der Wettbewerbsvorteil tatsächlich ist, der sich aus der Nutzung einer Ministeriumswebsite ergeben kann, spielt für die Reglementierungsbedürftigkeit der Nutzung keine Rolle, solange man einen Vorteil wenigstens im Grundsatz anerkennt. (a.A. wohl [Gärditz in Bezug auf das Wanka-Urteil](#)).

Ganz anders verhält es sich mit der Frage nach der Nutzung von Amtsautorität: Letztlich ist wohl auch die Amtsautorität eine amtliche Ressource, im Gegensatz zu den bisher genannten Ressourcen jedoch rein immaterieller Natur. Sie hüllt den jeweiligen Amtsträger ab Amtsübernahme ein und verleiht seinen Äußerungen mehr Überzeugungskraft und Durchsetzungsstärke. Jedenfalls wenn die Empfänger der Äußerungen die Autorität des jeweiligen Amtes anerkennen. Die Autorität eines Amtes ist keine statische Ressource, sie kann während einer Amtszeit Schaden nehmen oder wachsen. Das zeigt auch die Vorgeschichte im Fall Seehofer. Die polemischen Äußerungen von Brandner wurden von Seehofer wohl insbesondere im Hinblick auf den drohenden Schaden für die besondere Autorität des Amtes des Bundespräsidenten als „staatszersetzend“ bezeichnet. Als immaterielle Ressource, die nicht alle Parteipolitikern zur Verfügung steht, stellt die Amtsautorität durchaus einen Wettbewerbsvorteil dar, dessen Nutzung eigentlich reglementiert werden sollte.

Da nicht immer klar erkennbar ist, ob ein Amtsträger sich gerade unter Nutzung seiner Amtsautorität oder nur als Parteipolitiker äußert, hat das Bundesverfassungsgericht in der Schwesig-Entscheidung versucht Kriterien zu formulieren, die eine Abgrenzung ermöglichen (s. dort [Rn. 58](#)). Demnach muss etwa in Rechnung gestellt werden, ob eine Bundesministerin bei einer Äußerung ausdrücklich auf ihr Ministeramt Bezug nimmt oder die Äußerung ausschließlich Maßnahmen oder Vorhaben des von ihr geführten Ministeriums zum Gegenstand hat. Zudem soll die Nutzung der Amtsautorität auch aus der Nutzung materieller

Amtsressourcen wie etwa der Website eines Ministeriums abgeleitet werden können – die Amtsautorität haftet also nicht nur am Amtsträger, sondern auch an den materiellen Amtsressourcen.

Das Problem der Reglementierung der Amtsautorität

Das Problem dieser Abgrenzungskriterien ist aber, dass sie im Grunde auf der Annahme beruhen, dass die Nutzung der Amtsautorität, genau wie die Nutzung der materiellen Amtsressourcen, einseitig vom Amtsträger gesteuert werden kann. Dass der Minister Seehofer ohne weiteres auf die Nutzung materieller Ressourcen seines Ministeriums verzichten kann, um sich als Parteipolitiker Seehofer auf Augenhöhe mit den Nichtregierungsparteien zu begeben, trifft wohl fraglos zu. In der mündlichen Verhandlung wurde vom Bundesverfassungsgericht zurecht darauf hingewiesen, dass man für die Verbreitung des Interviews auch einfach die Website der CSU hätte nutzen können. Die Amtsautorität des Ministers Seehofer bleibt aber auch dann Tag und Nacht an seiner Person haften, wenn er alle materiellen Amtsressourcen im Ministerium zurücklässt.

Das Bundesverfassungsgericht hat zwar in der Wanka-Entscheidung darauf verwiesen, dass es einer Amtsinhaberin freistehe, klarstellend darauf hinzuweisen, ob sie sich als Parteipolitikerin oder Amtsträgerin mit Amtsautorität äußere (s. dort [Rn. 66](#)). In einem Interview wird aber ganz regelmäßig schon von Seiten der Presse auf das Ministeramt Bezug genommen werden, weil ein Interview mit einer Ministerin eben mehr Aufmerksamkeit generiert als ein Interview mit einer Parteipolitikerin ohne Ministeramt. Ob die Ministerin dann im Interview betont, gerade als Parteipolitikerin zu sprechen, dürfte insoweit wohl keine große Rolle spielen. Selbst wenn keine Erwähnung in der Presse stattfindet, wird die Person Seehofer in der öffentlichen Wahrnehmung mit dem Amt des Innenministers und der zugehörigen Amtsautorität verbunden. Es erscheint recht naheliegend, dass potenzielle Wähler die verfassungsrechtliche Unterscheidung zwischen dem Amtsträger Seehofer und dem Parteipolitiker Seehofer tatsächlich nicht nachvollziehen und die Autorität der Äußerungen dementsprechend nicht unterschiedlich rezipieren. Trifft die These zu, kann die Abgrenzung des Bundesverfassungsgerichts aber auch ihrer zugeordneten Funktion nicht gerecht werden, den Einsatz des immateriellen Wettbewerbsvorteiles der Amtsautorität zu reglementieren. Wollte man die Nutzung der Amtsautorität ernsthaft reglementieren, müsste man es Personen, die staatliche Ämter bekleiden, wohl während ihrer gesamten Amtszeit verwehren, die unreglementierte Rolle des Parteipolitikers einzunehmen. Das würde aber wiederum zu einer Aufhebung der Doppelrolle und einem Wettbewerbsnachteil gegenüber den Nichtregierungsparteien führen.

Deshalb scheint es erwägenswert, künftig vielleicht auf den Versuch der Reglementierung der bloßen Amtsautorität zu verzichten und sich stattdessen auf die strenge Erfassung der materiellen Amtsressourcen zu konzentrieren. Ob sie genutzt werden, lässt sich recht klar bestimmen und Amtsträger können bewusst auf ihre Nutzung zu verzichten. Der wichtige immaterielle Aspekt liefe dabei nicht

völlig leer, schließlich verbirgt sich auch hinter materiellen Amtsressourcen wie den Websites von Ministerien ein bedeutender immaterieller Wert, da sie eben, wie auch in der Wanka-Entscheidung angedeutet wurde (s. dort [Rn. 68](#)), mehr Autorität besitzen als andere Kommunikationskanäle. Der immaterielle Aspekt würde aber aus rechtlicher Perspektive alleine an die Nutzung der amtlichen Verbreitungswege geknüpft statt an die schwierig zu deutende Doppelrolle des Amtsträgers.

Fälle wie Wanka oder Seehofer können so recht eindeutig entschieden werden. Auch ein Großteil der in der Schwesig-Entscheidung aufgezählten Kriterien (s. dort [Rn. 58](#)), die für die Inanspruchnahme der Amtsautorität sprechen sollen, stellen Nutzungen materieller Amtsressourcen da. In Fällen, in denen tatsächlich keinerlei materielle Amtsressourcen genutzt wurden, wäre die Nutzung der Amtsautorität dann zwar unreglementierte. Ob die Obrigkeitshörigkeit im Jahr 2020 aber wirklich noch so groß ist, dass die Chancengleichheit dadurch ernsthaften Schaden nehmen könnte, ist eine Frage, die hier nicht abschließend beantwortet werden kann. In einer Gesellschaft, in der Regierungsmitglieder immer öfter als „Volksverräter“ beschimpft werden, kann man daran durchaus zweifeln. Der tatsächlich bedeutendere immaterielle Wettbewerbsfaktor scheint ohnehin das gesteigerte öffentliche Interesse zu sein, das es wichtigen Amtsträgern ermöglicht, sich öfter in Talkshows und Interviews zu äußern – unabhängig davon, ob sie dann im Rahmen dieser Möglichkeiten ausdrücklich auf ihre Amtsautorität verzichten und als einfache Parteipolitiker auftreten.

